Current Issue Review 87-11E

# CHILD CARE IN CANADA

Sandra Harder
Political and Social Affairs Division

11 March 1987
*Revised 9 April 1992*

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/87-11-1992-04E
ISBN 0-660-14619-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

# CHILD CARE IN CANADA

## ISSUE DEFINITION

Over the past 30 years, the dramatic increase in labour force participation by mothers with young children has led to a greater need for child care services and facilities. The shortage of such services was pointed out by the 1970 Royal Commission on the Status of Women, which urged the establishment of a National Child Care Act to provide affordable and high quality care for children with parents working outside the home. Since then, two Parliamentary studies specifically on child care, and the reports of several other Parliamentary committees, have also made relevant recommendations. In December 1987, the federal government announced a national policy on child care, including tax breaks, new cost-sharing arrangements and a special initiatives fund. At the end of July 1988, Bill C-144, the Canada Child Care Act, was introduced and later debated in Parliament. Its failure to pass in the Senate before the 1988 election call left Canadians without a National Child Care system.

Controversy continues over the adequacy of federal cost-sharing, public funding of private day care centres, the wages and qualifications of child care workers, the level of financial assistance for child care paid directly to parents, jurisdiction over Native child care, and the development of child care standards. A Decima research survey undertaken in 1989 found that 64% of those polled felt that the government should provide additional support for child care services "even if it is costly"; 33% felt that, because of the federal deficit, the government could not afford to spend more on child care.

93-00719/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



## BACKGROUND AND ANALYSIS

### A. The Evolution of Child Care Policies in Canada

When neglected and delinquent children became more visible in the growing cities of the 19th century, child care began to be seen as a pressing issue. Orphanages and children's homes were founded by churches or charitable organizations to look after infants and children who were not cared for by their immediate families. Later, when various studies showed the advantages of rearing children in a home environment, the Children's Aid Societies began advocating the placement of children in foster homes. Settlement houses or community welfare centres provided some daytime care for "neglected children" whose mothers were forced to work, but these were usually set up to curb future delinquency and promote Christian values rather than to assist working mothers, who were expected to make private arrangements for child care with relatives or neighbours.

It was not until 1916 that a Canadian province (Manitoba) gave financial assistance for child care in the form of mothers' allowances. It was 1945 before the federal government provided family allowances. But the debate continued about whether governments should provide financial benefits to enable mothers to care for their own children or whether poor mothers should find paid employment and arrange alternative care for their families.

Although day care centres were firmly rooted in the welfare tradition, kindergartens or nursery schools arose out of the German philosophy that young children benefit from disciplined but creative play in a group setting. The first Canadian kindergarten opened in Ontario in 1883, but the kindergarten movement was not well developed in this country until the 1920s. Even then, there was considerable opposition to nursery schools because of the assumed importance of mother-child bonding and the idea that a married woman's "career" was motherhood.

After World War I, declining birth rates, along with continuing high rates of infant and maternal mortality, led to professional and governmental concern about child care. In 1922, the federal government's new Division of Child Welfare produced a series of booklets of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



child rearing advice and set up clinics for expectant mothers and babies, Child study programs, including nursery schools based on behaviourist and Freudian psychology, were established at the University of Toronto and McGill University.

Despite society's prevailing disapproval of working mothers, women's labour was needed during World War II both in war industries and to fill positions left vacant by men who had joined the armed forces. In order to facilitate the entry of married women into the labour force, the government revised the *Income Tax Act*, so that husbands could claim their working wives as dependants, regardless of their earnings. Public pressure also forced the federal government to subsidize nurseries and after-school programs for working mothers, though Quebec and Ontario were the only provinces to participate in the 1942 Dominion-Provincial Wartime Day Nurseries Agreement. In both provinces, however, federal cost-sharing of day care was seen as a temporary crisis measure and was discontinued when the war was over.

Federal cost-sharing of child care was not put in place again until 1966, when the Canada Assistance Plan was created. Since then, the labour force participation of mothers with young children and the demand for child care facilities have increased substantially. In 1967, for example, 16.7% of mothers with preschool children were in the labour force. In 1989, this figure had reached about 62%. Despite the fact that the number of subsidized spaces has increased considerably, the demand for them still far outstrips availability. It is estimated that, as of August 1990, fewer than 10 per cent of eligible children were enrolled in licensed day-care centres. Furthermore, most provinces provide subsidies for lower-income families only. The accompanying chart (Costing Day Care) shows the costs of child care in 17 Canadian cities. Figures are based on the price of sending a three-year-old to a commercially run, standard day care centre, in a suburban community. The fictitious STANDARD CITY represents the median (half way point) in a survey of 85 communities in Canada. It can be seen that the cost of child care in many cases exceeds the amount allowed under the Child Care Expense Deduction (See B. 2 below).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



B. Government Support for Families with Children

The federal government provides several types of support for families with children. Cost-sharing with the provinces of subsidized day care for low-income families has been offered under the Canada Assistance Plan (CAP). Several child benefits have been introduced at various points; the Child Tax Exemption and the Equivalent to Married Exemption (1918), Family Allowances (1945), the Child Care Expense Deduction (1971), and the Child Tax Credit (1979). In 1986, several changes were made; the Family Allowance was partially de-indexed, the Child Tax Exemption was reduced, and the level of income at which families cease to receive maximum benefits under the Child Tax Credit was reduced.

The patchwork nature of child and family benefits has come up for review on several occasions in recent years. In the February 1992 budget, the federal government outlined its plan for a "New Integrated Child Tax Benefit." The new plan would affect the existing Family Allowances, Child Credits and the Refundable Child Tax Credit. According to the White Paper on the new integrated system, total federal child assistance would be increased, although it would also be more directed to low and modest-income families. A new component would be the inclusion of a federal earned-income supplement providing additional support to low-income parents in the work force.

In the place of existing benefits, the federal proposal would see a monthly payment (generally made to the mother) in amounts based on income reported in previous years; these would not be subject to tax or recovered at tax time. All children under 18 would be eligible for the benefit. An earned-income supplement (to a maximum of $500) would be granted to low-income working families with children and would be combined with the newly-structured monthly benefit. Because the newly-structured assistance would be directed rather than universal, the child tax benefit would be reduced for families with incomes above designated thresholds.*

---

* Please note that greater detail and analysis will be given to the newly-structured benefits in the next CIR released.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



# COSTING DAY CARE

| LOCATION | WEEKLY COST | YEARLY COST | VARIANCE |
|---|---|---|---|
| Toronto | $127 | $6,612 | +54.3% |
| Yellowknife | 111 | 5,760 | +34.5% |
| Ottawa | 110 | 5,712 | +33.3% |
| Whitehorse | 93 | 4,824 | +12.6% |
| Saskatoon | 91 | 4,740 | +10.6% |
| London, Ont. | 87 | 4,512 | + 5.3% |
| Montreal | 84 | 4,392 | + 2.5% |
| Quebec City | 84 | 4,380 | + 2.2% |
| Standard | 82 | 4,284 | |
| Vancouver | 80 | 4,152 | - 3.1% |
| Regina | 78 | 4,080 | - 4.8% |
| Halifax | 77 | 4,020 | - 6.2% |
| St. John's, Nfld. | 76 | 3,948 | - 7.8% |
| Calgary | 73 | 3,804 | -11.2% |
| Winnipeg | 71 | 3,684 | -14.0% |
| Victoria | 70 | 3,636 | -15.1% |
| Edmonton | 64 | 3,348 | -21.8% |
| Saint John, N.B. | 57 | 2,940 | -31.4% |

Source: *Financial Post*, 23 November 1990.

CYCLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



In addition, the federal government provides child care subsidies for parents taking training courses administered by Employment and Immigration Canada, and contributes to child care programs on Indian reserves through Indian and Northern Affairs Canada.

1. The Canada Assistance Plan

Since 1966, the Canada Assistance Plan has provided joint federal-provincial funding for child care for families which are "in need" or "likely to become in need." Specified costs are shared on a 50-50 basis. In 1988-89, federal spending on CAP child care was approximately $200 million and this is expected to increase to $240 million for 1989-90.

The federal government shares the cost of care subsidized by the province under the social assistance and the welfare services provisions. Under the former, the provinces may provide assistance to persons in need, as determined by a needs test; under the latter, assistance is extended to persons already in need or likely to become so without the assistance. Eligibility is usually determined through an income test.

If a needs test is administered, the child care service may be operated for profit or non-profit but where an income test is administered, the service must be non-profit. Several provinces, however, such as Quebec, administer an income test only, yet allow the parent to use a profit service which is not subsidized under CAP; for this reason the federal assistance figure may sometimes drop below 50% of the actual cost.

Although there is no requirement in the CAP legislation that only licensed care be subsidized, British Columbia has been the sole province granting subsidies to unlicensed care in certain circumstances. The rules governing eligibility for assistance, the level of subsidy allocated and the number of subsidized spaces available are all determined by the provincial and territorial governments.

Provincial benefits available for child care are granted to families which meet specific criteria. In order to qualify for a subsidy, families must have incomes below a threshold set by the province or territory. Subsidized child care spaces are scarce, however, and in 1987, only 29% of children from eligible families received such a space. At the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



moment, Quebec remains the only province where all families with child care expenses receive some form of assistance.

2. Child Care Expense Deduction

In the 1988 tax year, the Child Care Expense Deduction allowed parents to claim a tax deduction of up to $4,000 per child for child care expenses for children aged 6 and under. This amount was raised from $2,000 per child and a maximum of $8,000 per family. For children 7 to 14 years of age, the maximum deduction was left at $2,000. The deduction has to be claimed by the lower-income spouse, who cannot file for a deduction exceeding two-thirds of his or her income. The deduction cannot, however, be claimed without a receipt from the caregiver. **As a result of the February 1992 budget, the Child Care Expense Deduction will be increased by $1,000, bringing the total to $5,000 per year for each eligible child who is less than seven years of age at the end of the year and $3,000 for each older eligible child who is less than 15 years of age at the end of the year.** Caregivers may be reluctant or unwilling to give receipts, as they might then be taxed or, more likely, their husbands would lose the benefit of the spousal exemption. Provincial and territorial governments whose tax systems are linked to the federal system - that is, all provinces other than Quebec - contribute automatically to the cost of the child care expense deduction, although tax rates differ from one province to another.

This measure does not benefit all claimants equally; its value depends on family size and taxable income. A single parent with no taxable income would not benefit at all from this deduction.

In September 1990, the Tax Court of Canada ruled that wages paid to a child care worker while a parent is on maternity leave are tax-deductible. The decision was based on the fact that parents may find it necessary to continue to pay these wages in order to ensure that the caregiver will still be available when maternity leave ends. Thus these costs qualify as employment-related.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



### 3. Employment and Immigration Canada Dependent Care Allowances

Employment and Immigration Canada provides a supplementary allowance for child care as part of the Canadian Job Strategy program. While in training, the parent receives a per diem payment for each dependant, up to the fourth child. No additional money is given if there are more than four children in care. Most of the beneficiaries are female immigrants receiving government-sponsored language training and female trainees enrolled in approved courses at community colleges and vocational schools.

### 4. Indian and Northern Affairs Canada Contributions to Child Care on Indian Reserves

Indian and Northern Affairs Canada allocates funding for child care centres on Indian reserves. Ontario receives most of the funding under the terms of a 1965 agreement which shares the costs of expenditures made by the province to provide child care services and other social services on Indian reserves. In 1987, the department's total expenditure for day care on reserves amounted to about $5 million. In 1988 the government proposed to transfer $60 million to Native child care initiatives, but this was deferred along with the *Child Care Act*.

### 5. Provincial and Territorial Support

The provinces and territories provide financial support for child care through five general types of measure: tax relief, subsidized care for low-income families, operating grants for services, grants for start-up or repair, and grants for care of children with special needs. The types of financial support granted by the provinces vary considerably. For instance, operating grants appear only in the provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec and New Brunswick. Grants in most provinces go to non-profit services, but if federal funding is eventually removed from CAP, more provinces will fund for-profit services.

All provinces with the exception of Alberta and New Brunswick, provide grants for start-up, expansion, repair or purchase of equipment. In most cases, these grants are directed to non-profit licensed centres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Government contributions to child care programs for children with special needs may cover renovations to a centre, the purchase of special equipment, the salaries for specialized staff or administrative expenses.

The per capita child care amounts provided by provincial and territorial governments vary considerably. All provinces and territories subsidize care for low-income families, eligibility being determined by a need or income test set by each government. Considerable variations, however, are apparent from province to province.

C. The Quality and Availability of Child Care

Research on child care dates back to the 1940s. Numerous studies have been conducted to find out whether separating young children from their parents daily will harm children's development or affect parent-child relationships. On both counts, the conclusion generally has been that children enrolled in good programs do at least as well as home-reared children. By the mid-70s, researchers started comparing centre and home care arrangements, although it was not until the end of that decade and the early 1980s that the sources of variations in quality among centres and homes began to be identified. Assessment of quality has usually involved seven criteria: adult-child ratios, group size, curriculum, physical environment (centre size and density), materials and equipment, parental involvement and caregiver qualifications.

Numerous advocacy groups have argued that present regulations regarding qualifications for day-care workers in Canada are extremely inadequate; specialization in child-related fields is rarely required for child care staff, or for supervisors and directors of centres. The earnings of caregivers are also very low. Although there are significant variations, depending on the location of the centre and on whether it is run for profit, the wages of day care workers are at or near the bottom of the Canadian wage scale. Low wages, the lack of benefits, the long hours and demanding work may help to explain the high turnover rates and the low staff morale, both of which are highly detrimental to the quality of care offered.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The provincial and territorial governments have responsibility for setting up day care standards and for their enforcement. Child care facilities are, however, also affected by a number of regulatory statutes which fall under other jurisdiction. For instance: fire regulation may come under municipal jurisdiction; standards for training in early childhood education are usually defined by the university or college providing these courses, under the general direction of a provincial department of education; and responsibility for promotion of good child care may lie with the federal government, which can encourage training of child care workers and the development of professional associations, and can also organize campaigns of public information for parents.

Finally, the parents' point of view must be taken into account. Criteria for good child care should include not only practical considerations such as reliability and affordability, but also caregiving consistent with the parents' values and beliefs. As well, day care services are required not only during business hours but also at times which would allow parents to deliver their children to a centre and pick them up after work. Furthermore, parents who are shift workers require 24-hour care for their children in some communities. Parents with infants and those whose children have special needs face a shortage of services in most parts of the country. In addition, after-school programs, when they exist, do not always accept older children even when these are not yet old enough to be legally be left at home alone, and often provide no day care during school holidays. The shortage of day care services will not be alleviated by allocating more money to parents.

The components of a high quality child care system are complex and can vary according to the socio-economic characteristics of parents and communities. Research has concluded, however, that good day care can contribute to the social and intellectual development of children. Furthermore, indications are that the child-parent attachment may be strengthened by good day care programs. Studies also confirm that the physical health of young children does not seem to suffer when the youngsters are enrolled in high-quality programs where rigorous standards of hygiene are applied. Specialists do agree, however, that the child's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



own specific needs are paramount. Licensing standards and other regulatory measures will not by themselves result in high quality child care. Since every family's situation is different, each child will thrive in the care arrangement best adjusted to his or her individual needs, whether this is provided in a day care centre or in a family setting.

## D. Brief Overview of Child Care Policies in Other Countries

Child care policies, both those that ease the financial burden for mothers who stay at home with their children and those that lessen the cost of day care services and ensure their high quality and flexibility, vary significantly from one nation to another. Canada has not been a leader in this field; several countries, such as France, West Germany, and some Scandinavian and East European countries have allocated substantially more public funding per capita to the costs of day care and have also extended paid leave to allow parents to care for their infants themselves.

Most European countries provide a child care system which includes care in centres and licensed family homes. In the past, the East German government has heavily subsidized day care centres where children can be cared for at a reasonable cost to parents; this policy reflects the country's female labour force participation rate of nearly 90%. It is predicted that the upcoming unification of East and West Germany may have a significant impact on this particular social policy. On the other hand, countries such as Czechoslovakia grant generous extended paid leave so that women with infants can remain at home. France has advocated a median position, enacting policies to ensure that parents who need them have good quality day care facilities, while at the same time providing sufficient income support to give a parent the option of staying home to care for a child.

Scandinavian countries, particularly Denmark and Sweden, have long recognized the connection between work, social services, family and the quality of the child's life. As part of their national welfare policies, they have implemented a series of measures aimed at guaranteeing women the conditions necessary to achieve equality; these include provision

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



of generous paid parental leave and benefits as well as extensive child care services. In Sweden, day care centres and licensed family home care are complemented by a wide assortment of part-time groups, leisure centres, special care for sick children, and other programs such as open preschools and toy-lending libraries.

In Canada, as in the U.S., there has been a reluctance to detach publicly-funded day care from its social welfare context. As a result, most working mothers have had to rely on informal day care arrangements. Such unlicensed family home care is the most prevalent type of child care in Canada; licensed centres and licensed family homes cover only 13% of children in need of care. Child care on the work site, which is part of the licensed system, is still available to only a small segment of the population.

Though some feel that the incentives for implementing a broader system of day care should follow naturally from the recognition of the increasing demand for services, the development of a fully publicly funded system has been delayed by high financial costs and the ideology that children are better cared for by their mothers. Another controversial issue has been whether day care facilities should be operated for profit or on a non-profit basis. Supporters of child care for profit argue that competition will encourage higher regulatory standards; its opponents point out that the wish to maximize profits may seriously jeopardize the quality of care given.

As the institution of the family continues to change, the demand for day care is likely to become still more pressing. There may well be claims also for extended paid leave, from parents who would rather see government policies for helping Canadian parents to look after their own children at home. The child care crisis is thus not only to do with day care, but also with the need for a better parental leave system; the availability of both would enable parents to choose the arrangements best suited to their own needs. In this regard, Canada can certainly draw on the experience of countries which have responded well to their own child care requirements. At the same time, any national policy must be adapted to the Canadian situation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## PARLIAMENTARY ACTION

### A. Federal Studies

Since the 1970 Royal Commission on the Status of Women, many child care advocates have recommended major improvements in child care services and facilities, and have criticized the funding of child care through the Canada Assistance Plan. Several reports, including the Royal Commission, the Cooke Task Force and the Special House of Commons Committee on Child Care, have also recommended the enactment of a National Day Care Act to provide some consistency in services across the country.

The Report of the Task Force on Child Care (chaired by Katie Cooke) proposed a publicly funded child care system as part of its long term planning policy. This universal system would be gradually developed and would cost $11.3 billion by 2001. The cost of a publicly funded system may not be as high as the Task Force suggested, however, because the government would no longer be paying for existing tax deductions or cost-sharing under CAP. Furthermore, the number of jobs in child care and related industries would rise, and tax recovery would be increased. The Task Force also recommended a wide range of short-term and middle-term measures to meet the most urgent need, including improved parental leave and benefits, and partial user fees.

The Special Committee on Child Care, which tabled its report in March 1987, proposed a $700 million child care package. This would include $414 million to pay for the replacement of the child care expense deduction with a new child care expense credit and the introduction of a refundable child care tax credit. The Committee suggested that up to $559 million more be spent annually on subsidies to parents and on operating and capital grants to day-care. This measure would bring federal day-care support to about $900 million in 1987 from $317 million in 1986, excluding other federal child benefit programs (family allowances, tax credits and exemptions) worth $4.8 billion in 1986.

The main features of the Committee's recommendations are listed below:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- a child care expense credit to a maximum of $900 per child under 14 to replace the present child care expense deduction;

- a tax refund for parents who use unlicensed care and cannot get receipts. The parents could claim a tax refund of $200 for the first child under six years, $100 for the second and $50 for each additional child;

- an amendment to the *Unemployment Insurance Act* to change maternity benefits to parental benefits and to extend the benefit period;

- introduction of tax incentives to encourage businesses to set up work-place day-care centres;

- introduction of three-year capital and operating grants for day care facilities;

- the conducting of research into day-care services for native and rural children and children with special needs;

- the implementation of a child care secretariat within the federal health department;

- the development of more training facilities for child care workers.

B. National Child Care Plan and the Canada Child Care Act

On 3 December 1987, former Health and Welfare Minister Jake Epp announced the government's long-awaited national child care plan. The objective of this national strategy was to provide more accessible, affordable and good quality child care services through tax incentives and by increasing the number of child care spaces in Canada by 200,000 over seven years.

Under this plan, Ottawa would have allocated a total of $6.4 billion over seven years, including $4 billion to federal-provincial cost-sharing under the auspices of a new Child Care Act, $2.3 billion in tax credits and deductions, and $100 million for a special initiatives fund for research and development.

Under the federal proposal, parents of children aged six and under will be able to deduct double the current child care expenses deduction of $2,000 from their taxable income in the 1988 income tax year. While the deduction will remain at $2,000 for older children, the new child care plan will, for the benefit of larger families, remove the $8,000

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



family limit for child care expenses. Parents who stay at home to care for their children, or those who do not have receipts for child care expenses will be able to claim an additional $100 tax credit per child in 1988 and $200 in years after that.

Bill C-144, the Canada Child Care Act, was introduced in the House of Commons on 25 July 1988. Throughout the first half of 1988, negotiations had been underway to establish how the $4 billion for federal-provincial cost-sharing would be spent. The federal contributions made under the proposed Act would have replaced the current cost-sharing system under the provisions of the Canada Assistance Plan. Bill C-144 would have committed the federal government to share both capital and operating expenditures for child care expenditures up to a maximum of $4 billion for a seven-year period. Operating expenses would have been shared on a 50% federal, 50% provincial basis, while capital costs would have been shared on a 75%:25% basis.

Bill C-144 passed second reading on 24 August and was referred to a legislative committee. The lobby groups which appeared before this committee severely criticized the bill for placing a ceiling on funding, for subsidizing for-profit care, for providing insufficient spaces, for lacking federal objectives for high quality care, and for omitting the enforcement of standards. The legislative committee reported back to the House with amendments on 13 September. On 27 September, the bill went to the Senate where these issues were again debated. When the Prime Minister called an election on 1 October, Bill C-144 had not yet passed through the Senate, and therefore died.

Bill C-144 was only one of four elements of the federal government's child care policy announced in December 1987. The tax measures were implemented with the amendments to the *Income Tax Act* (Bill C-139) and the Child Care Initiatives Fund was established early in 1988. The promise to increase funding for day care on Indian reserves has been put on hold. The Minister of Health and Welfare has reiterated the government's commitment to child care and has promised to spend 20% more than last year or $240 million through the Canada Assistance Plan.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



In December 1988, the National Council of Welfare released its report *Child Care: A Better Alternative*, which was very critical of the national strategy. It recommended that more money be spent on subsidized spaces and less on tax breaks for parents. The Council also argued that there should be no fixed ceiling on federal money to help the provinces and territories cover the operating costs of child care programs, that the *Child Care Act* should set out basic principles, and that Ottawa should be able to withhold funds from provincial governments with unacceptably low child care standards. No new commercial centres should be funded. Changes to maternity benefits under unemployment insurance were also recommended, as well as parental benefits available to both mothers and fathers.

On 11 April 1989, the federal government announced that 10 weeks of parental leave would be added to maternity benefits under Unemployment Insurance. This leave would be available to either the mother or the father for child care at the time of a child's birth, assuming that provincial governments amend their labour legislation to conform to federal standards.

C. February 1992 Budget

As anticipated, the federal government made some initial announcements on a plan related to child welfare in the February 1992 Budget. Part of the new strategy is reflected in the changes to Child Benefits (discussed in Section B and B2). Absent from this plan is funding for an expanded child care program. While such a decision is consistent with earlier statements from the Minister of Health and Welfare, Benoît Bouchard, the decision to focus funds on a range of child-related issues, such as sexual abuse and violence, has been criticized by a number of social agencies and child care advocates. In a post-budget statement, the Canadian Day Care Advocacy Association expressed concern over the practice of "pitting child care against other essential children's services." Additional details on the comprehensive plan are expected in the next few months.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



D. Provincial Action on Child Care

1. British Columbia

In July 1990, the province of British Columbia established a provincial day-care committee. The committee was given six months and a total budget of $100,000 to prepare a report on day care in the province and to present a list of recommendations to the government. The committee is composed of 15 members drawn from a variety of backgrounds and is chaired by Nicole Parton. It was established following the report of an advisory committee on community programs for women, chaired by Women's Programs Minister Carol Gran, which identified the need for more and better day care as one of the biggest problems facing women in British Columbia. Initial reports of the Committee, released in September 1990, indicate that there are currently spaces for approximately 8% of the province's estimated 275,000 children under 13 years of age.

2. Alberta

On 19 July 1990, Social Services Minister John Oldring released a package of day care reforms for the province. It included a substantial decrease in the monthly operating allowance, based on a per child amount. By 1994, the allowance will have fallen to $50 per month, per child enrolled in specified centres. The rates will steadily decrease from their original amount of $257 per month for children between the ages of 0-18 months; $131 per month for children aged 19-35 months; $78 per month for children 3-4.5 years of age; and $65 per month for children over 4.5 years. The funding taken from operating allowances will be redirected to a child care subsidy program for lower-income families under which families with incomes of up to $48,000 may be eligible for partial subsidy.

The reforms also specify that, by September 1995, in order to meet the full standard, day care facility operators will need to have at least a one-year certificate in early childhood education; there will also be requirements for five years of experience. By September of 1992, one in six day care workers in each centre will have to have training equivalent to a one-year certificate offered in provincial community colleges.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



3. Ontario

In November 1991, the Ontario NDP government announced a $75 million child care plan. The money will be spent over the next five years to convert present arrangements to a non-profit system in which parents will have a high degree of input in the running of child care centres. Of the $75 million, $16 million is to buy out commercial operators; $10 million is to open new non-profit centres to replace profit centres; $11 million is to support non-profit centres that are in financial difficulty; and $30 million is for salary increases to child care workers.

A number of private for-profit child care operators have expressed concern over this plan; they argue that many studies show that private child care centres are as good as non-profit centres. Other child care advocates have expressed concern about a plan that focuses on the present version of child care when so many parents and their children continue to lack child care services.

CHRONOLOGY

1942 to 1945 - The federal government provided cost-sharing for day care in Quebec and Ontario.

July 1966 - The Canada Assistance Plan (CAP) extended cost-sharing to day care for children from poor families.

7 December 1970 - The Royal Commission on the Status of Women in Canada tabled its report calling for the adoption of a National Day Care Act to establish accessible and affordable high quality child care.

July 1972 - A National Day Care Information Centre was established within the Department of Health and Welfare.

March 1983 - The Canadian Day Care Advocacy Association was founded. The Association initiated a national campaign based on demands for a federal-provincial maintenance grant, a National Day Care Act, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



establishment of national standards and the goal of universal access to good quality child care.

20 November 1984 - The Royal Commission on Equality in Employment (Abella Report) tabled its report which recognized that for mothers, a major barrier to equality in the workplace is the absence of affordable child care of adequate quality.

30 May 1984 - The federal Minister Responsible for the Status of Women announced the establishment of a four-member Task Force on Child Care, headed by Dr. Katie Cooke.

7 March 1986 - The Report of the Task Force on Child Care was tabled.

March 1987 - The Special Committee on Child Care released its recommendations on the issue, after a one-year study.

3 March 1987 - Health Minister Jake Epp announced that the government would initiate a new national day care program to be unveiled at a later date.

3 December 1987 - Details of the federal government's national child care plan were announced.

25 July 1988 - Health Minister Jake Epp introduced Bill C-144, the Canada Child Care Act.

13 September 1988 - Royal Assent was given to Bill C-139, which amended the *Income Tax Act*, including doubling the Child Care Expense Deduction for preschoolers and raising the Child Tax Credit for parents without child care receipts.

1 October 1988 - Bill C-144 died when an election was called.

December 1988 - National Council of Welfare proposed an alternative to the government's "national strategy."

May 1989 - A federal court ruled that refusal to allow a self-employed parent to deduct the full cost of a nanny or day care from taxable income was a violation of the *Charter of Rights and Freedoms*.

March 1990 - The federal budget's new restrictions on the amount of money allocated to the provinces under the Canada Assistance Plan affected spending on child care in the provinces. British Columbia,

Alberta and Ontario are currently challenging this move.

June 1990 - The Meech Lake Accord collapsed. This may further threaten the status of federal-provincial cost-shared programs such as the Canada Assistance Plan under which funding for child care is administered.

September 1990 - The Tax Court of Canada ruled that wages paid to a child care worker while a parent is on maternity leave are tax-deductible. The decision was based on the fact that parents may find it necessary to continue to pay these wages in order to ensure that the caregiver will still be available when maternity leave ends. Thus these costs qualify as employment-related.

February 1991 - The February budget extended the existing 5% ceiling on money allocated to the provinces of Ontario, British Columbia and Alberta under the Canada Assistance Plan, through which child care subsidies are jointly funded by the provinces and the federal government.

February 1992 - The February budget altered the existing child benefit package in Canada and increased the limits on the Child Care Expense Deduction from $4,000 for children less than seven years of age to $5,000, and from $2,000 for children between seven and 14 years to $3,000.

February 1992 - The federal government announced that plans for a national child care strategy have been cancelled due to fiscal circumstances.

SELECTED REFERENCES

Baker, Maureen. "Child Care Services in Canada." Background Paper #122, Library of Parliament, Research Branch, Ottawa, 7 March 1985.

Blum, Marian. *The Day-Care Dilemma*. Lexington Books, Lexington (Mass.), 1983, 148 p.

Canada. Background Papers prepared for the Task Force on Child Care. December 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Series 1: *Financing Child Care: Current Arrangements* (includes a paper by Christine Blain entitled "Government Spending on Child Care in Canada")
Catalogue SW43-1/1-1985E, 233 p.
Series 2: *Financing Child Care: Future Arrangements*
Catalogue SW43-1/2-1985E, 269 p.
Series 3: *Child Care: Standards and Quality*
Catalogue SW43-1/3-1985E, 252 p.
Series 4: *Child Care: The Employer's Role*
Catalogue SW43-1/4-1985E, 138 p.
Series 5: *Child Care Needs of Parents and Families*
Catalogue SW43-1/5-1985E, 115 p.
Series 6: *A Bibliography of Canadian Day Care Research*
Catalogue SW43-1/6-1985E, 51 p.

Canada. Health and Welfare. *Day Care in Scandinavia: Denmark, Sweden and Norway*. Ottawa, 1983, 16 p.

Canada, Health and Welfare. *Status of Day-Care in Canada 1986*. National Day Care Information Centre, Social Service Program Branch, Ottawa, 1987, 7 p.

Canada, House of Commons. *Sharing the Responsibility*. Report of the Special Committee on Child Care, chaired by Shirley Martin, M.P., Ottawa, March 1987.

Canada, Task Force on Child Care. *Report of the Task Force on Child Care*. (Chaired by Dr. Katie Cooke), Status of Women Canada, Ottawa, 1986, 395 p.

Canadian Advisory Council on the Status of Women. *As Things Stand, Ten Years of Recommendations*. Ottawa, 1985, 175 p.

Johnson, Laura C. and Janice Dineen. *The Kin Trade. The Day Care Crisis in Canada*. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1981.

Johnson, Laura and Norma McCormick. *Day Care in Canada: A Background Paper*. Canadian Advisory Council on the Status of Women, Ottawa, August 1984, 114 p.

Kamerman, Sheila B. and Alfred J. Kahn. *Child Care Family Benefits and Working Parents*. Columbia University, New York, 1981.

Maynard, Fredelle. *The Child Care Crisis. The Real Costs of Child Care for You and Your Child*. Viking Press, Toronto, 1985.

Morton, Mildred. "Bill C-144: The Canada Child Care Act." Legislative Summary (24E), Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 10 August 1988.

National Council of Welfare. *Child Care: A Better Alternative*. Ottawa, December 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Shaw, Susan. *Better Day Care for Canadians: Options for Parents and Children*. Canadian Advisory Council on the Status of Women. Ottawa, August 1982, 43 p.

Stevens, Harvey and Derek Hum. "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care." *Policy Options*, Vol. 7, No. 9, November 1986, p. 28-31.

Townson, Monica. *The Costs and Benefits of National Child Care System for Canada*. Prepared for the Canadian Day Care Advocacy Association. Ottawa, 1986, 56 p.

**Bulletin d'actualité** **87-11F**

# LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

**Sandra Harder**
**Division des affaires politiques et sociales**

**Le 11 mars 1987**
***Révisé le 9 avril 1992***

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

**Service de recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/87-11-1992-04F
ISBN 0-660-93884-7

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

## DÉFINITION DU SUJET

Depuis 30 ans, la hausse spectaculaire de la présence des mères de jeunes enfants sur le marché du travail a accru les besoins en matière de services et d'installations de garde des enfants. La pénurie de ces services a été dénoncée en 1970 par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, qui a demandé instamment l'adoption d'une loi nationale prévoyant la mise en place de services de garde abordables et de bonne qualité pour les enfants dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer. Depuis lors, deux études parlementaires portant expressément sur le sujet et les rapports de plusieurs autres comités parlementaires ont aussi formulé des recommandations pertinentes à ce titre. En décembre 1987, le gouvernement fédéral a annoncé sa politique nationale sur la garde des enfants, qui prévoyait des allégements fiscaux, de nouveaux mécanismes de cofinancement et une caisse d'aide pour des projets spéciaux. À la fin de juillet 1988, le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, a été déposé puis débattu au Parlement. Comme il n'avait pas été adopté par le Sénat quand les élections ont été déclenchées en 1988, les Canadiens sont restés sans système national de garde.

Les questions du cofinancement, du financement public des garderies privées, de la rémunération et des qualifications des employés des garderies, de l'aide financière versée directement aux parents, de la compétence concernant la garde des enfants autochtones et de l'élaboration de normes régissant la garde des enfants font toujours l'objet de controverse. Lors d'un sondage Decima effectué en 1989, 64 p. 100 des répondants estimaient que le gouvernement devrait appuyer davantage les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


services de garde d'enfants "même si cela coûte cher"; 33 p. 100 estimaient que, à cause du déficit fédéral, le gouvernement ne devrait pas consacrer plus d'argent aux services de garde d'enfants.

## CONTEXTE ET ANALYSE

### A. L'évolution du régime de garde des enfants au Canada

Lorsque le problème des enfants négligés et de la délinquance juvénile a pris de l'ampleur dans les villes en expansion du XIX[e] siècle, la question de la garde des enfants a commencé à retenir l'attention. Des orphelinats et des foyers d'accueil ont été fondés par des organismes religieux ou de bienfaisance et ont recueilli les bébés et les enfants dont la famille immédiate ne prenait pas soin. Plus tard, lorsque diverses études eurent démontré qu'il était préférable d'élever les enfants en milieu familial, des sociétés d'aide à l'enfance ont commencé à préconiser le placement des enfants dans des foyers nourriciers. Des patronages ou des centres communautaires d'aide sociale offraient des services de garde de jour pour les enfants "négligés" dont la mère devrait travailler; cependant, ces établissements visaient habituellement à prévenir la délinquance juvénile et à promouvoir les valeurs chrétiennes plutôt qu'à venir en aide aux mères contraintes de travailler. Celles-ci devaient donc s'arranger avec des voisins ou des parents pour leur confier la garde des enfants.

En 1916, une province canadienne, le Manitoba, a pour la première fois versé une aide financière au titre de la garde des enfants sous la forme d'une allocation aux mères, mais ce n'est qu'en 1945 que le gouvernement fédéral a mis en oeuvre un régime d'allocations familiales. Cependant, le débat se poursuivait pour ce qui est de savoir si les gouvernements devaient verser une aide financière aux mères pour leur permettre de prendre soin elles-mêmes de leurs enfants ou si les mères démunies devaient trouver un emploi et confier la garde de leurs enfants à d'autres personnes.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La formule des garderies était fermement enracinée dans la tradition de l'aide sociale, mais c'est la philosophie allemande selon laquelle les jeunes enfants pouvaient s'épanouir grâce à des jeux créatifs en groupe qui a donné lieu à la création de jardins d'enfants et d'écoles maternelles. Le premier jardin d'enfants canadien a ouvert ses portes en Ontario en 1883, mais les jardins d'enfants ne devaient s'implanter solidement au Canada que dans les années 20. Toutefois, encore à cette époque, la création de jardins d'enfants suscitait une vive opposition, étant donné l'importance qu'on accordait au lien mère-enfant et la croyance populaire voulant que la "carrière" de la femme mariée soit d'élever ses enfants.

Le déclin des taux de natalité et la persistance de taux de mortalité élevés chez les enfants et les mères après la Première Guerre mondiale ont amené les professionnels et les gouvernements à se préoccuper de la question de la garde des enfants. En 1922, la nouvelle Division du bien-être de l'enfance du gouvernement fédéral a publié des brochures contenant des conseils pour l'éducation des enfants et a créé des cliniques à l'intention des femmes enceintes et des bébés. Par ailleurs, les universités de Toronto et McGill ont établi des programmes d'études relatifs à l'enfance ainsi que des écoles maternelles fondées sur des principes behavioristes et freudiens.

Même si la société désapprouvait encore massivement que les mères travaillent à l'extérieur du foyer, la main-d'oeuvre féminine s'est révélée nécessaire durant la Deuxième Guerre mondiale, à la fois dans les industries de guerre et pour combler les postes laissés vacants par les hommes qui s'étaient joints aux Forces armées. Pour faciliter l'entrée des femmes mariées dans la population active, le gouvernement a révisé la *Loi de l'impôt sur le revenu* , de façon à permettre aux maris de déclarer comme personne à charge leur épouse qui travaillait, sans égard à ses revenus. La pression de l'opinion publique a également contraint le gouvernement fédéral à subventionner des garderies et des programmes d'activités après l'école pour venir en aide aux mères au travail. Toutefois, le Québec et l'Ontario ont été les deux seules provinces à participer à l'Accord fédéral-provincial sur les garderies en temps de guerre; toutes deux

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


considéraient que le partage des frais de la garde des enfants avec le gouvernement fédéral répondait à une crise passagère, et l'aide financière a été interrompue à la fin de la guerre.

Ce n'est qu'en 1966 que le gouvernement fédéral a de nouveau accordé une aide financière aux garderies, avec la création du Régime d'assistance publique du Canada. Depuis lors, la présence de mères de jeunes enfants sur le marché du travail et la demande de services de garde d'enfants ont énormément augmenté. En 1967, par exemple, 16,7 p. 100 des mères ayant des enfants d'âge préscolaire faisaient partie de la population active, alors qu'en 1989, environ 62 p. 100 d'entre elles étaient sur le marché du travail. Même si le nombre des places subventionnées a considérablement augmenté, il est encore loin de répondre à la demande. Selon les estimations, en août 1990, moins de 10 p. 100 des enfants admissibles étaient inscrits dans une garderie agréée. De plus, la plupart des provinces n'accordent une aide financière qu'aux familles à faible revenu. Le tableau ci-dessous (Frais de garderie) indique les frais de garderie dans 17 villes canadiennes. Il s'agit du prix qu'il faut payer pour envoyer un enfant de trois ans dans une garderie commerciale ordinaire de banlieue. La VILLE NORMALE fictive correspond à la médiane (valeur centrale) de 85 agglomérations canadiennes. On voit que les frais de garderie dépassent souvent le montant prévu au titre de la déduction pour frais de garde d'enfants (voir B.2 ci-dessous).

## B. L'aide gouvernementale aux familles comptant des enfants

Le gouvernement fédéral offre plusieurs types d'aide aux familles comptant des enfants. Il partage avec les provinces les frais des services de garde d'enfants subventionnés destinés aux familles à faible revenu, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Un régime de prestations et d'avantages fiscaux pour enfants a graduellement été introduit: l'exemption d'impôt au titre des enfants et l'équivalent de l'exemption de marié(e) (1918), les allocations familiales (1945), la déduction pour frais de garde d'enfants (1971), et le crédit d'impôt pour enfants (1979). En 1986, plusieurs changements ont été apportés à ce

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



# FRAIS DE GARDERIE

| VILLE | PAR SEMAINE | PAR ANNÉE | ÉCART |
|---|---|---|---|
| Toronto | 127 $ | 6 612 $ | +54,3 % |
| Yellowknife | 111 | 5 760 | +34,5 % |
| Ottawa | 110 | 5 712 | +33,3 % |
| Whitehorse | 93 | 4 824 | +12,6 % |
| Saskatoon | 91 | 4 740 | +10,6 % |
| London (Ont.) | 87 | 4 512 | + 5,3 % |
| Montréal | 84 | 4 392 | + 2,5 % |
| Québec | 84 | 4 380 | + 2,2 % |
| VILLE NORMALE | 82 | 4 284 | |
| Vancouver | 80 | 4 152 | - 3,1 % |
| Regina | 78 | 4 080 | - 4,8 % |
| Halifax | 77 | 4 020 | - 6,2 % |
| Saint-Jean (T.-N.) | 76 | 3 948 | - 7,8 % |
| Calgary | 73 | 3 804 | -11,2 % |
| Winnipeg | 71 | 3 684 | -14,0 % |
| Victoria | 70 | 3 636 | -15,1 % |
| Edmonton | 64 | 3 348 | -21,8 % |
| Saint-Jean (N.-B.) | 57 | 2 940 | -31,4 % |

Source: *Financial Post*, 23 novembre 1990.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


régime; on a partiellement désindexé les allocations familiales et réduit l'exemption d'impôt au titre des enfants ainsi que le niveau de revenu à partir duquel les familles cessent d'avoir droit au montant maximal du crédit d'impôt pour enfants.

Les prestations et les avantages fiscaux pour enfants et pour la famille constituent un tel assemblage d'éléments disparates qu'ils ont fait l'objet de multiples examens au cours des dernières années. Dans le budget de février 1992, le gouvernement fédéral a tracé les grandes lignes d'un régime prévoyant une "nouvelle prestation fiscale intégrée pour enfants". Le nouveau régime modifierait les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt remboursable pour enfants. D'après le livre blanc sur le nouveau régime intégré, l'aide fédérale au titre des enfants augmenterait, mais une plus grande partie serait versée aux familles à revenu faible ou modeste. De plus, le nouveau régime prévoirait un supplément fédéral du revenu gagné qui aiderait encore davantage les membres des familles à faible revenu qui travaillent.

Le gouvernement fédéral se propose donc de remplacer les prestations existantes par un paiement mensuel (généralement versé à la mère) dont le montant serait fixé en fonction du revenu déclaré au cours des années précédentes; ce paiement serait soustrait à toute imposition et à tout recouvrement. Tout enfant de moins de 18 ans rendrait la famille admissible aux prestations. Un supplément de revenu gagné (d'une valeur maximale de 500 $) serait versé aux familles à faible revenu qui travaillent et qui ont des enfants et serait intégré à la nouvelle prestation mensuelle. L'aide prévue n'est plus universelle mais dirigée; la prestation fiscale pour enfants versée aux familles dont le revenu dépasse certains seuils serait donc réduite.*

En outre, le gouvernement fédéral offre un soutien financier pour la garde des enfants aux parents qui suivent des cours offerts par Emploi et Immigration Canada et contribue à des programmes de garde d'enfants sur les réserves indiennes par l'intermédiaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

---

* La nouvelle prestation sera analysée de façon plus approfondie dans le prochain bulletin d'actualité produit.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



1. Le Régime d'assistance publique du Canada

Depuis 1966, le Régime d'assistance publique du Canada permet aux gouvernements fédéral et provinciaux de payer le coût de la garde des enfants des familles "nécessiteuses" ou "susceptibles de le devenir". Les frais, établis à l'avance, sont assumés à parts égales par les deux niveaux de gouvernement. En 1988-1989, le gouvernement fédéral a consacré à ce programme environ 200 millions de dollars, et ce montant devrait atteindre 240 millions de dollars en 1989-1990.

Le gouvernement fédéral partage le coût des services de garde subventionnés par les gouvernements provinciaux dans le cadre des régimes d'assistance sociale et des services de bien-être social. Dans le premier cas, les provinces peuvent fournir aux personnes nécessiteuses une aide financière établie selon le critère des besoins; dans le deuxième cas, l'aide est destinée aux personnes qui sont déjà nécessiteuses ou qui sont susceptibles de le devenir si elles ne sont pas aidées, et l'admissibilité est habituellement établie selon le critère du revenu.

Là où le critère des besoins est appliqué, la garderie peut être une entreprise à but lucratif ou non lucratif, mais lorsque la province applique le critère du revenu, les services doivent être fournis par une garderie à but non lucratif. À l'instar du Québec, plusieurs provinces n'appliquent cependant que le critère du revenu, mais permettent aux parents de recourir à des garderies à but lucratif, dont les services ne sont cependant pas subventionnés dans le cadre du RAPC; c'est pourquoi l'aide fédérale peut parfois représenter moins de 50 p. 100 du coût des services.

Le Régime n'exige pas que les garderies agréées soient les seules à pouvoir être subventionnées, mais la Colombie-Britannique est la seule province à avoir accordé des subventions à des garderies non agréées, dans certaines circonstances. Les règles qui régissent l'admissibilité à l'aide, le niveau des subventions versées et le nombre des places subventionnées disponibles sont toutes déterminées par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Des prestations provinciales pour la garde des enfants sont octroyées aux familles qui répondent à certains critères. Pour avoir droit

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



à une subvention, la famille doit disposer d'un revenu inférieur à un seuil fixé par la province ou le territoire. Toutefois, les places dans les services de garde subventionnés sont rares et, en 1987, seulement 29 p. 100 des enfants appartenant à une famille admissible ont pu en obtenir une. Actuellement, le Québec reste la seule province où toutes les familles qui ont des frais de garde d'enfants bénéficient d'une forme quelconque d'aide.

2. La déduction pour frais de garde d'enfants

Pour l'année d'imposition 1988, la déduction pour frais de garde d'enfants a permis aux parents de réclamer une déduction pouvant atteindre 4 000 $ par enfant au titre des frais de garde des enfants âgés de 6 ans et moins. Cette déduction s'élevait auparavant à 2 000 $ par enfant et à un maximum de 8 000 $ par famille. Pour les enfants de 7 à 14 ans, la déduction maximale est demeuré à 2 000 $. La déduction devait être réclamée par le conjoint dont le revenu est le moins élevé, qui ne peut cependant déduire plus des deux tiers de son revenu. Le requérant doit produire un reçu de la gardienne. **À la suite du budget de février 1992, la déduction pour frais de garde d'enfants augmentera de 1 000 $ pour atteindre 5 000 $ par année pour chaque enfant admissible âgé de moins de sept ans à la fin de l'année et 3 000 $ pour chaque enfant admissible plus âgé qui aura moins de 15 ans à la fin de l'année.** Une gardienne peut hésiter à remettre un reçu pour éviter que son revenu ne soit imposé ou, ce qui est plus probable, que son conjoint ne puisse plus réclamer l'exemption de marié(e). Les provinces et les territoires dont le régime fiscal est lié au régime fédéral, c'est-à-dire tous sauf le Québec, assument automatiquement une partie du coût de cette déduction, bien que les taux d'imposition varient selon la province ou le territoire.

La déduction ne profite pas également à tous ceux qui la réclament; sa valeur diffère selon la taille et le revenu imposable de chaque famille. Ainsi, elle est nulle pour une famille monoparentale n'ayant pas de revenu imposable.

En septembre 1990, la Cour canadienne de l'impôt a statué que le salaire versé à une gardienne pendant qu'un des parents est en congé de maternité est déductible aux fins de l'impôt. Elle en a ainsi décidé

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



parce que les parents peuvent devoir continuer de verser ce salaire pour pouvoir compter sur la gardienne une fois terminé le congé de maternité. Ces frais sont donc réputés liés à l'emploi.

3. Les allocations d'Emploi et Immigration Canada pour personnes à charge

Emploi et Immigration Canada accorde une allocation supplémentaire pour la garde d'enfants dans le cadre du programme Planification de l'emploi. Pendant sa formation, le parent reçoit une une allocation journalière pour chaque enfant à charge jusqu'au quatrième enfant. Aucun supplément n'est prévu pour les autres enfants en garderie. La plupart des bénéficiaires sont des immigrantes récemment arrivées qui reçoivent une formation linguistique parrainée par le gouvernement ou des femmes inscrites à des cours approuvés dans des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle.

4. Les contributions du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux services de garde d'enfants dans les réserves indiennes

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord accorde des fonds aux garderies établies dans les réserves indiennes. Ils sont en majeure partie alloués à des réserves de l'Ontario où, en vertu d'une entente conclue en 1965, le gouvernement fédéral a convenu de partager les dépenses engagées par la province pour les garderies et les services sociaux fournis dans les réserves indiennes. En 1987, les dépenses du Ministère à ce titre se sont élevées à quelque 5 millions de dollars. En 1988, le gouvernement a proposé de transférer 60 millions de dollars à la mise sur pied de services de garde pour les enfants autochtones, mais ce projet a été remis à plus tard, tout comme la *Loi sur les services de garde d'enfants* .

5. L'appui financier des provinces et territoires

L'appui financier accordé par les provinces et territoires à la garde des enfants prend cinq formes: des allégements fiscaux, la garde subventionnée pour les familles à faible revenu, les subventions pour l'exploitation des garderies, les subventions de démarrage ou de rénovation et les subventions pour les soins aux enfants ayant des besoins spéciaux. Les modalités de ces régimes d'aide varient considérablement d'une province

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



à l'autre. Par exemple, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont les seules provinces qui accordent des subventions pour l'exploitation des garderies. La plupart des provinces subventionnent seulement les garderies à but non lucratif, mais si jamais le gouvernement fédéral met fin à ses contributions du Régime d'assistance publique du Canada au titre de la garde d'enfants, elles seront plus nombreuses à subventionner les services à but lucratif.

Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, accordent des subventions de démarrage, d'agrandissement, de rénovation ou d'achat de matériel. Les subventions sont pour la plupart accordées à des garderies agréées à but non lucratif.

Des programmes de garde destinés aux enfants présentant des besoins spéciaux sont également offerts dans les provinces. L'aide gouvernementale peut servir à la rénovation des garderies, à l'achat de matériel spécial, à la rémunération de personnel spécialisé ou à l'administration.

Dans les provinces et territoires, le montant par habitant des subventions accordées aux garderies varie considérablement. Les provinces et territoires subventionnent tous des services de garde pour les familles à faible revenu, l'admissibilité aux subventions étant établie selon le critère retenu par chaque gouvernement - besoins ou revenu. Toutefois, les subventions varient considérablement d'une province à l'autre.

C. La qualité et la disponibilité des services de garde

La recherche sur la garde des enfants remonte aux années 1940. On a entrepris de nombreuses études pour déterminer si l'on ne risquait pas de porter préjudice au développement des enfants d'une part ou à leurs relations avec leurs parents d'autre part en les séparant quotidiennement de ces derniers dès leur plus jeune âge. Dans un cas comme dans l'autre, les auteurs des études ont en général conclu que chez les enfants bénéficiant de programmes bien adaptés, on observait des résultats au moins aussi bons que chez les enfants élevés dans leur foyer. Vers le milieu des années 70, les chercheurs ont commencé à comparer les formules

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



de garderie à celles de garde en milieu familial, mais ce n'est que vers la fin de cette décennie et au début des années 80 qu'on a commencé à déterminer l'origine des différences de qualité entre les services de garderie et de garde en milieu familial. La qualité des services de garderie a habituellement été évaluée selon sept critères: le rapport enfants-adultes, la taille du groupe, le programme d'activités, l'environnement physique (dimensions et densité d'occupation et la garderie), le matériel et l'équipement, la participation des parents, et les titres et qualités du personnel.

De nombreux groupes de promotion des services de garde soutiennent qu'au Canada, la réglementation concernant les titres et qualités du personnel est tout à fait insuffisante à l'heure actuelle; il est rare qu'on exige une formation spécialisée des éducateurs, des surveillants ou des cadres des garderies. En outre, les personnes chargées des services de garde sont très mal rémunérées. On remarque certes des écarts importants entre les salaires selon la situation géographique des garderies et leur mode de gestion, mais il reste que la rémunération des éducateurs en garderie se situe vers le bas de l'échelle des salaires au Canada. La modicité des salaires, le manque d'avantages sociaux ainsi que les longues heures d'un travail exigeant peuvent aider à expliquer le taux élevé de roulement du personnel et son manque de motivation, qui nuisent considérablement à la qualité des services assurés.

C'est aux gouvernements des provinces et des territoires qu'il incombe de fixer des normes pour les services de garde et de les faire respecter. Cependant, les garderies sont également soumises à un certain nombre de règlements qui relèvent d'autres instances. Ainsi, la prévention des incendies peut relever des autorités municipales; les normes de formation en pédagogie adaptée à la petite enfance sont généralement définies par les universités ou les collèges offrant des programmes en ce domaine, qui relèvent eux-mêmes des autorités provinciales responsables de l'éducation; et la promotion de la qualité des services de garde peut faire intervenir les autorités fédérales, qui peuvent favoriser la formation des éducateurs et la constitution d'associations professionnelles, et organiser des campagnes d'information destinées aux parents.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


Finalement, il faut tenir compte du point de vue des parents. Les critères d'appréciation de la qualité de la garde des enfants devraient comprendre non seulement des considérations d'ordre pratique, comme la fiabilité et les prix abordables, mais également le degré de conformité des soins aux valeurs et aux opinions des parents. De plus, les parents ont besoin de services de garde non seulement pendant les heures ouvrables, mais également à des heures leur permettant de déposer leurs enfants dans une garderie avant de se rendre au travail et de les prendre à la fin de leur journée. En outre, dans certaines collectivités, les parents qui travaillent par postes ont besoin de garderies qui soient ouvertes jour et nuit. Les parents de nourrissons et ceux dont les enfants ont des besoins particuliers font face à une pénurie de services dans presque toutes les régions du pays. De plus, les services de garde après la classe, lorsqu'ils existent, n'admettent pas toujours les enfants plus âgés qui n'ont pas encore atteint l'âge où l'on peut légalement les laisser seuls à la maison, et, souvent, les garderies en milieu scolaire ne sont pas ouvertes pendant les congés scolaires. On ne remédiera pas à la pénurie de services de garde en accordant une aide financière accrue aux parents.

Les composantes d'un système de garde de haute qualité sont complexes et peuvent varier en fonction des caractéristiques socio-économiques des parents et des collectivités. Il n'en demeure pas moins, d'après les recherches, qu'un bon système de garde peut favoriser le développement social et intellectuel des enfants. En outre, il semble que les relations entre parents et enfants peuvent se renforcer lorsque les enfants bénéficient de bons services de garde. Des études ont également confirmé que la santé physique et le bien-être général des jeunes enfants ne semblent pas se détériorer lorsque ceux-ci bénéficient d'un service de garde qui applique des normes d'hygiène rigoureuses. Néanmoins, les spécialistes reconnaissent la primauté des besoins propres à chaque enfant. La réglementation, notamment en matière de permis d'exploitation, ne saurait suffire à garantir des services de haute qualité. Comme la situation de chaque famille est différente, un enfant s'épanouira dans le milieu de garde le mieux adapté à ses besoins particuliers, que ce soit en garderie ou en milieu familial.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



D. Présentation sommaire de régimes de garde des enfants en vigueur dans d'autres pays

D'un pays à l'autre, on observe des variations considérables entre les régimes de garde des enfants, qui comprennent des mesures destinées à alléger le fardeau financier des mères qui restent à la maison avec leurs enfants, et des mesures d'aide financière aux services de garderie, en vue d'en maintenir la qualité et la souplesse. Le Canada n'a jamais été un chef de file dans ce domaine; plusieurs pays, comme la France, l'Allemagne de l'Ouest et certains pays de l'Europe de l'Est et de la Scandinavie, accordent beaucoup plus d'aide financière publique par habitant au financement des garderies et ont étendu leur régime de congés payés pour permettre aux parents de s'occuper eux-mêmes de leurs jeunes enfants.

La plupart des pays européens offrent un régime qui comprend des services de garde dans des centres spécialisés et dans des foyers familiaux agréés. Par le passé, le gouvernement de l'Allemagne de l'Est subventionnait fortement les garderies, de façon que les parents puissent y faire garder leurs enfants à un prix raisonnable; cette orientation va de pair avec la proportion des femmes qui font partie de la population active de ce pays, soit environ 90 p. 100. L'unification prochaine de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Allemagne de l'Est aura vraisemblablement d'importantes répercussions sur cette politique sociale. Par ailleurs, des pays comme la Tchécoslovaquie accordent de généreux congés payés de longue durée afin de permettre aux femmes qui ont de jeunes enfants de rester chez elles. La France a adopté une solution moyenne et prend des mesures pour que les parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants aient accès à des services de garde de bonne qualité; parallèlement, elle accorde un soutien de revenu suffisant pour donner à l'un des parents la possibilité de rester au foyer pour prendre soin d'un enfant.

Dans les pays scandinaves, en particulier au Danemark et en Suède, on reconnaît depuis longtemps le lien entre le travail, les services sociaux, la vie familiale et la qualité de vie de l'enfant. Dans le cadre de leurs politiques de bien-être social, ces pays ont adopté des mesures destinées à garantir aux femmes les conditions nécessaires pour que leur

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



sort soit égal à celui des hommes; dans cette optique, ils accordent aux parents de généreux régimes de congés payés et de prestations ainsi que des services complets de garde des enfants. En Suède, les garderies et les services agréés de garde en milieu familial sont complétés par une vaste gamme de services comprenant notamment des centres de loisirs, des soins spéciaux pour les enfants malades, des services de garde à temps partiel, des activités préscolaires ouvertes et des comptoirs de jouets à emprunter.

Au Canada, tout comme aux États-Unis, on observe une certaine réticence à détacher les services de garde subventionnés de leur contexte de bien-être social. En conséquence, la plupart des mères qui travaillent doivent recourir à des services de garde non officiels en milieu familial, qui représentent la forme la plus commune de garde des enfants au Canada; les garderies et les services agréés de garde en milieu familial n'accueillent que 13 p. 100 des enfants qui ont besoin de services de garde. Seule une petite partie de la population a accès aux garderies sur les lieux de travail, qui font partie des formules agréées.

Pour certains, la reconnaissance de la croissance de la demande devrait tout naturellement entraîner la mise en oeuvre d'un système plus vaste de garde des enfants; toutefois, les coûts financiers élevés et la croyance selon laquelle les mères sont celles qui prennent le mieux soin de leurs enfants retardent la mise en place de services entièrement financés par l'État. Il reste aussi à déterminer si les garderies doivent ou non être exploitées à des fins lucratives. Les partisans de la formule à but lucratif estiment que la concurrence favoriserait des normes de réglementation plus élevées, mais, pour ses détracteurs, la recherche d'un profit maximal risquerait de nuire à la qualité des services assurés.

L'évolution constante de la famille en tant qu'institution devrait faire augmenter encore davantage la demande de services de garde. En outre, ceux qui préféreraient l'adoption de mesures destinées à aider les parents canadiens à prendre soin eux-mêmes de leurs enfants, chez eux, vont sans doute réclamer des formules plus généreuses de congés payés. La crise de la garde des enfants ne concerne donc pas seulement les garderies, mais aussi l'amélioration du régime des congés parentaux; si les deux possibilités leur étaient offertes, les parents pourraient choisir celle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


qui conviendrait le mieux à leurs besoins particuliers. À cet égard, le Canada peut certainement tirer parti de l'expérience des pays qui ont apporté une solution satisfaisante à leurs propres problèmes de garde des enfants. Par ailleurs, l'orientation retenue devra être adaptée à la situation canadienne.

## MESURES PARLEMENTAIRES

### A. Études fédérales

Depuis la parution du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en 1970, nombre de particuliers et de groupes voués à la promotion des services de garde ont recommandé d'importantes améliorations aux services de garde et ont critiqué le fait qu'ils sont financés au moyen du Régime d'assistance publique du Canada. Plusieurs rapports, dont celui de la Commission royale, du Groupe d'étude Cooke et du Comité spécial de la Chambre des communes sur la garde des enfants ont également recommandé l'adoption d'une loi nationale sur la garde des enfants, afin d'assurer une certaine uniformité des services de garde d'un bout à l'autre du pays.

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants présidé par M^me^ Katie Cooke a proposé dans son rapport l'instauration d'un régime de garde des enfants financé par l'État comme partie intégrante de sa politique de planification à long terme. Ce régime universel serait mis en place progressivement et coûterait 11,3 milliards de dollars d'ici l'an 2001. Le coût de ce régime pourrait cependant être inférieur à celui qu'a prévu le Groupe d'étude, parce que l'État n'aurait plus à assumer le coût des déductions fiscales ou des programmes à frais partagés en vertu du RAPC. En outre, le nombre des emplois dans le domaine de la garde des enfants et dans les secteurs connexes augmenterait, ce qui entraînerait une hausse des recettes fiscales. Le Groupe a également recommandé toute une gamme de mesures à court et à long terme visant à répondre aux besoins les plus pressants, dont l'amélioration du régime de congés parentaux et de prestations aux parents et la tarification partielle des usagers.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le Comité spécial sur la garde des enfants, qui a déposé son rapport en mars 1987, a proposé un train de mesures qui coûterait 700 millions de dollars pour la garde des enfants. De ce total, 414 millions de dollars serviraient à remplacer la déduction pour frais de garde d'enfants par un nouveau crédit pour frais de garde et à créer un crédit d'impôt remboursable pour l'éducation des enfants. Le Comité a suggéré qu'on dépense jusqu'à 559 millions de dollars de plus par année en subventions aux parents ainsi qu'en subventions d'immobilisations et de fonctionnement pour les services de garde. Si cette mesure était adoptée, l'aide fédérale consentie pour les services de garde passerait de 317 millions de dollars en 1986 à quelque 900 millions de dollars en 1987, sans compter les autres programmes fédéraux de prestations pour enfants (allocations familiales, crédits et exemptions d'impôt), qui ont représenté 4,8 milliards de dollars en 1986.

Les points saillants des recommandations du Comité sont énumérés ci-dessous:

- un crédit pour frais de garde qui pourrait atteindre 900 $ par enfant de moins de 14 ans et qui remplacerait l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants;

- un crédit d'impôt remboursable pour les parents qui ont recours à des services de garde non agréés et qui ne peuvent obtenir de reçus. Les parents pourraient demander un remboursement d'impôt de 200 $ pour le premier enfant de moins de six ans, de 100 $ pour le deuxième, et de 50 $ pour chacun des autres enfants;

- une modification de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui changerait les prestations de maternité en prestations de parents et qui prolongerait la période de versement des prestations;

- des encouragements fiscaux pour inciter les entreprises à créer des garderies en milieu de travail;

- l'octroi de subventions d'immobilisations et de fonctionnement d'une durée de trois ans pour les installations de garde;

- la réalisation de recherches sur les services de garde pour les enfants autochtones, les enfants des milieux ruraux et ceux qui ont des besoins particuliers;

- la création d'un secrétariat de la garde des enfants au sein du ministère fédéral de la Santé;

- la création de nouveaux centres de formation à l'intention des puériculteurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



B. La Stratégie nationale sur la garde des enfants et la Loi sur les services de garde d'enfants du Canada

Le 3 décembre 1987, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jake Epp, a annoncé la Stratégie nationale sur la garde des enfants, promise depuis longtemps par le gouvernement. L'objectif de cette stratégie était d'assurer des services de garde plus accessibles, abordables et de bonne qualité en accordant des stimulants fiscaux et en créant 200 000 nouvelles places dans les garderies canadiennes d'ici sept ans.

Dans le cadre de la Stratégie, Ottawa aurait dépensé en tout 6,4 milliards de dollars sur une période de sept ans: 4 milliards de dollars pour un programme fédéral-provincial de partage des frais établi aux termes de la nouvelle loi sur la garde des enfants, 2,3 milliards de dollars sous forme de déductions et de crédits fiscaux, et 100 millions de dollars pour financer des projets spéciaux de recherche et de développement dans le domaine de la garde des enfants.

En vertu de la Stratégie, les parents d'enfants âgés de six ans ou moins pourront déduire le double de la déduction actuelle de 2 000 $ de leur revenu imposable pour l'année d'imposition 1988. La déduction restera de 2 000 $ pour les enfants plus âgés, mais la Stratégie supprime le plafond familial de 8 000 $ au titre des frais de garde déductibles, afin d'aider les familles nombreuses. Les parents qui restent au foyer pour s'occuper de leurs enfants et ceux qui n'ont pas de reçu à fournir à l'appui des frais de garde qu'ils déclarent pourront réclamer un crédit d'impôt supplémentaire de 100 $ par enfant en 1988 et de 200 $ les années suivantes.

Le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, a été déposé à la Chambre des communes le 25 juillet 1988. Durant la première moitié de 1988, on avait négocié pour déterminer comment seraient dépensés les 4 milliards de dollars destinés au cofinancement fédéral-provincial. Les contributions fédérales prévues dans le projet de loi auraient remplacé celles versées actuellement au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Le projet de loi C-144 aurait engagé le gouvernement fédéral à partager les dépenses d'immobilisations et

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



d'exploitation des garderies jusqu'à concurrence de 4 milliards de dollars sur une période de sept ans. Les dépenses d'exploitation auraient été partagées également entre les deux paliers de gouvernement, tandis que les dépenses d'immobilisation l'auraient été à raison de 75 p. 100 pour le gouvernement fédéral et de 25 p. 100 pour les provinces.

Le projet de loi C-144 a franchi l'étape de la deuxième lecture le 24 août et a été renvoyé à un comité législatif. Les groupes de pression qui ont comparu devant le comité ont vivement critiqué le texte de loi, signalant qu'il fixait un plafond au financement, qu'il accordait des subventions aux services à but lucratif, qu'il n'assurait pas un nombre suffisant de places de garderie, qu'il n'établissait pas d'objectifs fédéraux quant à la qualité des services et qu'il ne prévoyait pas l'application de normes. Le 13 septembre, le comité législatif a présenté son rapport à la Chambre, qui recommandait des amendements au projet de loi. Le 27 septembre, le projet de loi a été renvoyé au Sénat, qui a discuté à nouveau de la question. Quand le Premier ministre a déclenché les élections le 1er octobre, le projet de loi, qui n'avait pas encore été adopté par le Sénat, est donc resté en plan.

Ce projet de loi n'était qu'un des quatre éléments de la politique du gouvernement fédéral sur la garde des enfants annoncée en décembre 1987. En effet, des mesures fiscales à ce sujet ont été mises en oeuvre quand la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée par le projet de loi C-139, et la Caisse d'aide pour des projets spéciaux en matière de garde des enfants a été créée au début de 1988. La promesse d'augmenter le financement des services de garde de jour sur les réserves indiennes a été mise en suspens. Le ministre de la Santé et du Bien-être social a réitéré l'engagement du gouvernement à l'égard des services de garde et a promis d'y consacrer 20 p. 100 de plus que l'an dernier, soit 240 millions de dollars, par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada.

En décembre 1988, le Conseil national du bien-être social a publié son rapport intitulé *De meilleurs services de garde d'enfants* dans lequel il critiquait vivement la stratégie nationale. Il recommandait au gouvernement d'affecter davantage de fonds aux places subventionnées et d'accorder moins d'allégements fiscaux aux parents. Le Conseil soutenait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT


également que le gouvernement fédéral ne devrait imposer aucun plafond au financement destiné à aider les provinces et les territoires à assumer les coûts de fonctionnement des programmes de garde d'enfants, que la *Loi sur les services de garde d'enfants au Canada* devrait contenir certains principes fondamentaux et qu'Ottawa devrait refuser d'octroyer des fonds aux provinces dont les normes relatives à la garde des enfants sont inacceptables. Par ailleurs, le Conseil proposait qu'on ne finance aucune nouvelle garderie à but lucratif et recommandait qu'on apporte des modifications aux prestations de maternité versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage et qu'on offre d'autres avantages aux pères et aux mères.

Le 11 avril 1989, le gouvernement fédéral a annoncé que dix semaines de congé parental viendraient dorénavant s'ajouter aux prestations de maternité, en vertu du Régime d'assurance-chômage. L'un ou l'autre des parents pourra profiter de ce congé pour s'occuper de l'enfant nouveau-né, à condition que les gouvernements provinciaux modifient leur législation sur le travail pour la rendre conforme aux normes fédérales.

### C. Budget de février 1992

Comme on s'y attendait, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de février 1992 un régime touchant l'aide sociale consentie au titre des enfants. La nouvelle stratégie prévoit notamment la modification des prestations pour enfants (voir les sections B et B2). Cependant, le régime ne prévoit aucune somme pour un programme élargi de garde d'enfants. La stratégie adoptée est conforme aux déclarations faites précédemment par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Benoît Bouchard, mais nombre d'organismes de services sociaux et de partisans de la garde d'enfants ont critiqué la décision prise de consacrer des fonds à tout un éventail de questions touchant les enfants, comme l'agression sexuelle et la violence. Dans une déclaration faite après le dépôt du budget, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a exprimé certaines inquiétudes concernant la pratique qui consiste à mettre en opposition la garde des enfants et les autres services essentiels pour les enfants. On en saura davantage au sujet du nouveau régime au cours des prochains mois.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



D. Mesures provinciales

1. Colombie-Britannique

En juillet 1990, la Colombie-Britannique a établi un comité provincial des services de garde d'enfants. Ce comité, qui a été doté d'un budget total de 100 000 $, a été chargé de produire dans les six mois un rapport sur les services de garde d'enfants dans la province et de présenter une liste de recommandations au gouvernement. Le comité est composé de quinze membres venant de différents secteurs et est présidé par M^me^ Nicole Parton. Il a été établi à la suite de la présentation d'un rapport d'un comité consultatif sur les programmes communautaires destinés aux femmes, présidé par le ministre des programmes pour les femmes, M^me^ Carol Gran. Selon ce rapport, l'un des plus graves problèmes auxquels les femmes de la Colombie-Britannique sont exposées est le besoin de nouveaux et de meilleurs services de garde d'enfants. Il ressort des premiers rapports que le comité a rendus publics en septembre 1990 qu'il y a actuellement de la place pour environ 8 p. 100 des quelque 275 000 enfants de moins de 13 ans de la province.

2. Alberta

Le 19 juillet 1990, le ministre des services sociaux, M. John Oldring, rendait public un ensemble de réformes provinciales des services de garde d'enfants. Les mesures comprennent notamment une importante diminution de l'allocation de fonctionnement mensuelle, qui est calculée selon un taux donné par enfant. D'ici à 1994, dans certaines garderies, l'allocation aura été réduite à 50 $ par mois par enfant inscrit. Les taux diminueront progressivement; au départ, ils s'élevaient à 257 $ par mois pour les enfants âgés de 0 à 18 mois, à 131 $ par mois pour les enfants âgés de 19 à 35 mois, à 78 $ par mois pour les enfants âgés de 3 ans à 4 ans et ½ et à 65 $ par mois pour les enfants âgés de plus de 4 ans et ½. Les crédits tirés des allocations de fonctionnement seront destiné aux familles à faible revenu. Selon le programme, les familles dont les revenus ne dépassent pas 48 000 $ pourraient également bénéficier de certaines subventions.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Les réformes stipulent en outre que, d'ici à septembre 1995, les exploitants de garderie désireux de se conformer intégralement aux normes devront être titulaire d'au moins un certificat d'un an en puériculture; il faudra également avoir cinq ans d'expérience. D'ici à septembre 1992, un puériculteur sur six dans une garderie devra posséder une formation équivalente au certificat d'un an offert dans les collèges communautaires de la province.

3. Ontario

En novembre 1991, le gouvernement néo-démocrate de l'Ontario a annoncé un plan de garde des enfants de 75 millions de dollars. Cette somme servira, au cours des cinq prochaines années, à convertir les garderies actuelles en un système à but non lucratif, prévoyant une importante participation des parents dans l'administration des centres de garde d'enfants. Seize des 75 millions de dollars serviront à acheter des établissements commerciaux; 10 millions seront consacrés à la création de nouveaux centres à but non lucratif pour remplacer les centres à but lucratif, 11 millions serviront à soutenir les centres à but non lucratif qui éprouvent des difficultés financières et 30 millions seront consacrés à l'augmentation des salaires des moniteurs et monitrices des garderies.

Ce plan inquiète un certain nombre d'exploitants de garderie à but lucratif; ces derniers prétendent que de nombreuses études montrent que les garderies privées sont d'aussi bonne qualité que les garderies à but non lucratif. D'autres défenseurs des systèmes de garde d'enfants s'inquiètent du fait que le plan soit axé sur le système actuel de garde d'enfants, alors que de nombreux parents et leurs enfants n'ont toujours pas accès à des services essentiels de garde d'enfants.

## CHRONOLOGIE

1942 à 1945 - Le gouvernement fédéral partage les frais de garde des enfants au Québec et en Ontario.

juillet 1966 - Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) étend le partage des frais à des services de garde pour les enfants de familles démunies.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



7 décembre 1970 - La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada dépose son rapport, qui préconise l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde afin d'offrir des services de qualité, accessible et abordables.

juillet 1972 - Création d'un Centre national d'information sur la garde de jour au ministère de la Santé et du Bien-être social.

mars 1983 - Fondation de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, qui lance une campagne nationale pour réclamer des subventions fédérales-provinciales de maintien des services, l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde et l'établissement de normes nationales, son objectif étant d'assurer un accès universel à des services de garde de qualité.

20 novembre 1984 - La Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi dépose son rapport (rapport Abella), qui reconnaît que l'absence de services de garde abordables et de qualité suffisante constitue un obstacle considérable à l'égalité en matière d'emploi pour les mères.

30 mai 1984 - Le ministre fédéral responsable de la Condition féminine annonce la création d'un Groupe d'étude sur la garde des enfants, formé de quatre membres et dirigé par M^me^ Katie Cooke.

7 mars 1986 - Le Groupe d'étude sur la garde des enfants dépose son rapport.

mars 1987 - Le Comité spécial sur la garde des enfants publie ses recommandations sur la question, après l'avoir examinée pendant un an.

3 mars 1987 - Le ministre de la Santé, Jake Epp, annonce que le gouvernement va mettre en oeuvre un nouveau programme national de services de garde, qui sera dévoilé ultérieurement.

3 décembre 1987 - Le gouvernement fédéral annonce les détails de sa stratégie nationale sur la garde des enfants.

25 juillet 1988 - Le ministre de la Santé, Jake Epp, dépose le projet de loi C-144, Loi sur les services de garde d'enfants au Canada.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



13 septembre 1988 - Le projet de loi C-139, qui modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* , reçoit la sanction royale. Il double la déduction pour frais de garde d'enfants d'âge préscolaire et augmente le crédit d'impôt pour enfants lorsque les parents ne produisent pas de reçus de frais de garde.

1er octobre 1988 - Les élections sont déclenchées, et le projet de loi C-144 reste en plan.

décembre 1988 - Le Conseil national du bien-être social propose au gouvernement une solution de rechange à sa "stratégie nationale".

mai 1989 - Un tribunal fédéral statue que le fait d'interdire à un parent qui travaille à son compte de déduire de son revenu imposable le plein montant des paiements versés à une bonne d'enfants ou à un service de garde constitue une violation de la *Charte des droits et libertés* .

mars 1990 - Les nouvelles restrictions imposées dans le budget fédéral aux sommes affectées aux provinces dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ont des répercussions sur les sommes consacrées aux services de garde dans les provinces. La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario contestent actuellement cette mesure.

juin 1990 - Échec de l'Accord du lac Meech. En raison de cet échec, la situation des programmes de cofinancement fédéral-provincial, comme le Régime d'assistance publique du Canada qui assure le financement des services de garde d'enfants, pourrait devenir encore plus précaire.

septembre 1990 - La Cour canadienne de l'impôt statue que le salaire versé à une gardienne pendant qu'un des parents est en congé de maternité est déductible aux fins de l'impôt. Elle en a ainsi décidé parce que les parents peuvent devoir continuer de verser ce salaire pour pouvoir compter sur la gardienne une fois terminé le congé de maternité. Ces frais sont donc réputés liés à l'emploi.

février 1991 - Le budget de février maintient le plafond actuel de 5 p. 100 auquel sont assujettis les fonds attribués aux provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, dans le cadre duquel les services de garde d'enfants sont subventionnés conjointement par les provinces et le gouvernement fédéral.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



février 1992 - Le budget de février 1992 modifie l'ensemble actuel des prestations pour les enfants de manière à augmenter les limites des déductions pour frais de garde d'enfants: celles-ci passent de 4 000 $ à 5 000 $ pour les enfants de moins de sept ans et de 2 000 $ à 3 000 $ pour les enfants de sept à quatorze ans.

- Le gouvernement fédéral annonce qu'il n'y aurait pas de stratégie nationale de garde d'enfants pour des raisons d'ordre financier.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Baker, Maureen. *Les services de soins destinés aux enfants au Canada.* Étude générale BP-122F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 7 mars 1985.

Blum, Marian. *The Day-Care Dilemma.* Lexington (Mass.), Lexington Books, 1983.

Canada. Chambre des communes. Comité spécial sur la garde des enfants (Shirley Martin, présidente). *Des obligations partagées* . Ottawa, mars 1987.

Condition féminine Canada. Études servant de base au rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants. Décembre 1985.

Série 1: *Le financement de la garde des enfants; dispositions actuelles* (comprend une étude de Christine Blain intitulée "Le financement public de la garde des enfants au Canada").
Série 2: *Le financement de la garde des enfants: dispositions futures.*
Série 3: *La garde des enfants: normes et qualités.*
Série 4: *La garde des enfants: rôle de l'employeur.*
Série 5: *La garde des enfants: besoins des parents et des familles.*
Série 6: *Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada.*

Condition féminine Canada. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (Katie Cooke, présidente). Ottawa, 1986.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. *ActuELLES: dix ans de recommandations.* Ottawa, 1985.

Conseil national du bien-être social. *De meilleurs services de garde d'enfants.* Ottawa, décembre 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Johnson, Laura C. et Janice Dineen. *The Kin Trade. The Day Care Crisis in Canada* . Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Johnson, Laura et Norma McCormick. *La garde d'enfants au Canada: document de travail* . Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, août 1984, 125 p.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. *Child Care, Family Benefits and Working Parents* . New York, Columbia University, 1981.

Maynard, Fredelle. *The Child Care Crisis. The Real Costs of Child Care for You and Your Child* . Toronto, Viking Press, 1986.

Morton, Mildred J. *Projet de loi C-144: Loi sur les services de garde d'enfants au Canada* . Résumé législatif n° LS-24F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 10 août 1988.

Santé et Bien-être social Canada. *La garde de jour en Scandinavie: Danemark, Suède et Norvège* . Ottawa, 1983, 16 p.

Santé et Bien-être social Canada. *Situation de la garde de jour au Canada 1988* . Centre national d'information sur la garde de jour, Direction générale des programmes des services sociaux, Ottawa, 1989.

Shaw, Susan. *De meilleurs soins de jour pour nos enfants: nouvelles options* . Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, août 1982, 45 p.

Stevens, Harvey et Derek Hum. "Contra Cooke: A Mixed Market Approach to Child Care". *Options politiques* , vol. 7, n° 9, novembre 1986, p. 28-31.

Townson, Monica. *Nos enfants en valent la peine: les coûts et les avantages d'un réseau national de services de garde à l'enfance au Canada* . Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1986, 6 p.